

### Einwanderungspolitik und Einwanderungsgesetzgebung in Deutschland 2000-2001

Angenendt, Steffen

Veröffentlichungsversion / Published Version  
Arbeitspapier / working paper

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:  
SSG Sozialwissenschaften, USB Köln

#### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Angenendt, S. (2002). *Einwanderungspolitik und Einwanderungsgesetzgebung in Deutschland 2000-2001*. Berlin: Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik e.V.. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-217211>

#### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

#### Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.



## EINWANDERUNGSPOLITIK UND EINWANDERUNGS- GESETZGEBUNG IN DEUTSCHLAND 2000-2001

*Von Steffen Angenendt*

Die Jahre 2000 und 2001 waren in Deutschland migrationspolitisch turbulent: Nach Jahren der Stagnation und des politischen Stillstandes gab es in diesem Politikfeld erhebliche Bewegung.

Mit dem Inkrafttreten des neuen Staatsangehörigkeitsrechtes zu Beginn des Jahres 2000 (siehe Beitrag von Ch. Dornis in diesem Buch) und der „Greencard“-Initiative von Bundeskanzler Gerhard Schröder einige Monate später wurden Hoffnungen auf weitere Reformen geweckt. Bundesinnenminister Otto Schily versprach sich durch eine umfassende Reform sogar die Schaffung des „modernsten Zuwanderungsrechts Europas“.<sup>1</sup>

Genährt wurden die Hoffnungen durch die in der ersten Hälfte des Jahres 2001 ausgebrochene Diskussion um ein neues Einwanderungsgesetz. Es wurden gewichtige Kommissionen eingesetzt, unter anderem von der bayerischen Landesregierung (interministerielle Arbeitsgruppe), von der CDU (Müller-Kommission) und von der Bundesregierung (Süssmuth-Kommission), die zum Teil weit reichende Konzepte zur Neufassung der deutschen Migrations-, Asyl- und Integrationspolitik vorlegten. Enttäuschend waren jedoch viele politische Reaktionen auf diese Vorschläge, die vermuten lassen, dass die großen Parteien schließlich doch der Meinung waren, ihren Mitgliedern und Wählern eine grundlegende Reform nicht zumuten zu können. Nicht der von allen relevanten gesellschaftlichen Kräften als sachlich richtig anerkannte grundsätzliche Reformbedarf, sondern parteipolitische und taktische Überlegungen prägten den vom Bundesinnenminister im August 2001 vorgelegten Referentenentwurf und den darauf aufbauenden Kabinettsentwurf vom November 2001. Zudem stand die einwanderungspolitische Debatte ab Herbst 2001 auch im Zeichen der terroristischen Angriffe auf die USA vom 11. September und den sich daraus ergebenden Forderungen nach schärferen Grenzkontrollen und einer strengeren Überwachung verdächtiger ausländischer Personen und Organisationen. Es muss befürchtet werden, dass mit dieser neuen Dominanz des Sicherheitsdenkens die Chance für eine grundlegende und zukunftsgerichtete Reform der deutschen Einwanderungspolitik für längere Zeit verpasst ist.

Hierbei tröstet lediglich, dass die im ersten Halbjahr 2001 in Politik und Öffentlichkeit sachlich und mit großem Ernst geführte Diskussion über den

Reformbedarf das Bewusstsein für die migrationspolitischen Realitäten geschärft hat, auch für die Tatsache, dass Deutschland schon seit langem faktisch ein Einwanderungsland ist. Zu Veränderungen in der migrationspolitischen Debatte hat auch beigetragen, dass die europäische Migrations- und Asylpolitik in jüngster Zeit eine starke Dynamik entfaltet hat. Auch auf der europäischen Ebene geht es um inhaltliche Neuorientierungen und institutionelle Zuständigkeiten: Hinter der Diskussion über einzelne politische Aspekte steht die Frage, wie gemeinschaftlich die europäische Politik gestaltet sein soll ([siehe Beitrag von Jan Niessen in diesem Buch](#)). In den beiden hier betrachteten Jahren ist deutlich geworden, wie eng die deutsche und die europäische Politik miteinander verwoben sind: Einerseits werden die deutschen Handlungsspielräume im Bereich Migration und Asyl durch die Vertiefung der europäischen Integration eingeschränkt, andererseits beeinflussen die deutschen Interessen in diesem Politikbereich die Gestaltung der europäischen Politik. Die europäische Entwicklung in diesem Politikbereich und die sich daraus ergebende Reformnotwendigkeit können auch in Deutschland nicht mehr ignoriert werden.

#### DAS NEUE STAATSANGEHÖRIGKEITSRECHT

Bereits Ende der 1980er Jahre hatte es bei den im Bundestag vertretenen Parteien die mehrheitliche Überzeugung gegeben, dass eine grundlegende Reform des Staatsangehörigkeitsrechts geboten sei, um die Integration der dauerhaft in Deutschland lebenden Ausländer zu erleichtern. Bis zum Regierungswechsel 1998 kam es aber zu keiner umfassenden Reform, da kein Konsens darüber hergestellt werden konnte, inwieweit ein Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit auch durch Geburt im Inland (*ius soli*) ermöglicht und ob Mehrstaatigkeit gegebenenfalls in Kauf genommen werden sollte.

Für die 1998 gebildete Regierung aus SPD und Bündnis 90/Die Grünen war die Reform des Staatsangehörigkeitsrechts ein zentrales Vorhaben. In ihrer Koalitionsvereinbarung hatten sich die Parteien darauf geeinigt, dass Kinder ausländischer Eltern unter bestimmten Voraussetzungen mit ihrer Geburt in Deutschland die deutsche Staatsangehörigkeit erhalten und die Fristen für einen Anspruch auf Einbürgerung verkürzt werden sollten. In beiden Fällen sollte die Mehrstaatigkeit in Kauf genommen werden, um die Einbürgerungsbereitschaft zu fördern.

Vor den Landtagswahlen in Hessen 1999 hatte die Opposition den Streit um den so genannten „Doppelpass“ zum zentralen Wahlkampfthema gemacht. Dabei war in der Öffentlichkeit der Eindruck entstanden, die Bundesregierung wolle den Eingebürgerten weiter reichendere Rechte verschaffen als den Einheimischen. Nach dem Wahlsieg der CDU in Hessen und der Aussicht, im Bundesrat keine Mehrheit für das Reformvorhaben zu finden,

bemühten sich die Regierungsfractionen, durch eine Änderung des Gesetzesentwurfs einen breiteren politischen Konsens zu erreichen. Dem revidierten Entwurf stimmten schließlich die FDP sowie mehrere Abgeordnete der CDU zu.

Das neue Gesetz trat am 1. Januar 2000 in Kraft. Es sieht neben erleichterten Einbürgerungsbedingungen – die für einen Einbürgerungsanspruch notwendige Aufenthaltsdauer wurde von 15 auf acht Jahre gesenkt – erstmals den Erwerb der Staatsangehörigkeit durch Geburt in der Bundesrepublik vor. Die bisher am Abstammungsprinzip (*ius sanguinis*) orientierte Staatsbürgerschaft wurde durch Elemente des Territorialprinzips ergänzt: Sofern ein Elternteil seit acht Jahren rechtmäßig mit einer Aufenthaltsberechtigung in Deutschland lebt oder seit drei Jahren eine unbefristete Aufenthaltserlaubnis besitzt, erwirbt ein Kind ausländischer Eltern bei Geburt in Deutschland die deutsche Staatsangehörigkeit. Wenn das Kind zudem die Staatsangehörigkeit der Eltern erhält, muss es sich nach dem so genannte „Optionsmodell“ bis zur Vollendung des 23. Lebensjahrs für die deutsche oder die ausländische Staatsangehörigkeit entscheiden. Damit wurde zunächst an dem Prinzip der Vermeidung von Mehrstaatigkeit festgehalten. Im September 2001 beschloss die Bundesregierung allerdings, das Europäische Übereinkommen vom 6. November 1997 über die Staatsangehörigkeit zu unterzeichnen und das Übereinkommen vom 6. Mai 1963 über die Verringerung der Mehrstaatigkeit und über die Wehrpflicht von Mehrstaatern zu kündigen.

Die Reform des Staatsangehörigkeitsrechts beendete den vielfach kritisierten Zustand, dass auch noch die Enkel der in den 1950er und 1960er Jahren angeworbenen Arbeitskräfte als Ausländer in Deutschland aufwachsen müssen. Bewerber für die deutsche Staatsbürgerschaft müssen künftig – nach Vorbild des amerikanischen *oath of allegiance* – eine Loyalitätserklärung unterschreiben. Dieses Bekenntnis zur Verfassung war früher schon einmal vorgeschrieben und erst im Ausländergesetz von 1990 abgeschafft worden.

Für im Inland geborene ausländische Kinder unter zehn Jahren war im neuen Staatsangehörigkeitgesetz eine Frist bis zum 31. Dezember 2000 gewährt worden, während der sie ein erleichtertes Einbürgerungsverfahren in Anspruch nehmen konnten. Dieses Angebot war nur von etwa zehn Prozent der 300 000 berechtigten Kinder genutzt worden.<sup>2</sup> Ein Vorschlag der Bundesregierung, diese Frist bis zum 31. Dezember 2002 zu verlängern, fand im Bundesrat keine Mehrheit und scheiterte im Juni 2001 im Vermittlungsausschuss.

#### DIE „GREENCARD“-REGELUNG

Die zweite Weichenstellung in der deutschen Einwanderungspolitik war die Einführung der so genannten Greencard. Zwar vertrat die heutige Bundesjustizministerin Herta Däubler-Gmelin noch im Oktober 1998 die

Meinung, es gebe keine Situation, die „neue Zuwanderung verantwortbar“<sup>3</sup> mache, und Bundesinnenminister Otto Schily erklärte einen Monat später, ein weiterer Zuzug von Ausländern nach Deutschland sei derzeit „nicht mehr verkraftbar“<sup>4</sup> und die „Grenze der Belastbarkeit Deutschlands durch Zuwanderung bereits überschritten“.<sup>5</sup> Dennoch trat Bundeskanzler Gerhard Schröder am 22. Februar 2000 mit dem Vorschlag an die Öffentlichkeit, ausländischen Spezialisten der Informations- und Kommunikationstechnologie eine vorübergehende Arbeitserlaubnis zu erteilen. Damit sollten diese unbürokratisch Visa erhalten und in Deutschland arbeiten dürfen. Allerdings forderte der Bundeskanzler gleichzeitig die Unternehmen auf, arbeitslose deutsche Ingenieure für den Einsatz in dieser Branche zu qualifizieren.

Hintergrund dieses Vorschlages einer deutschen „Greencard“ war der von der Wirtschaft angegebene Bedarf an rund 75 000 qualifizierten Arbeitskräften in diesem Wirtschaftsbereich.<sup>6</sup> Der Vorschlag löste eine öffentliche Debatte aus, die von dem vermeintlichen Widerspruch zwischen der hohen deutschen Arbeitslosenquote und dem wachsenden Facharbeitskräftemangel geprägt war. Insgesamt wurde aber im Anschluss an die „Greencard“ erstmals über Einwanderung weniger als Belastung denn als Chance diskutiert.<sup>7</sup> Ein Grund dafür war sicherlich, dass diese Fachkräfte über eine hohe soziale Akzeptanz verfügen und als „Repräsentanten des internationalen Wirtschaftssystems“<sup>8</sup> betrachtet werden.

Die deutsche „Greencard“ wurde durch zwei Verordnungen eingeführt: der „Verordnung über Aufenthaltserlaubnisse für hoch qualifizierte ausländische Fachkräfte der Informations- und Kommunikationstechnologie“<sup>9</sup> und der „Verordnung über die Arbeitsgenehmigung für hochqualifizierte ausländische Fachkräfte der Informations- und Kommunikationstechnologie“<sup>10</sup>. Diese schufen keine neue Rechtsgrundlage für die Arbeitskräfteeinwanderung, sondern änderten lediglich bereits bestehende Regelungen. Die deutsche „Greencard“ ist wesentlich restriktiver gefasst als die US-amerikanische Green Card ([siehe Beitrag von Susan Martin und B. Lindsay Lowell in diesem Buch](#)). Sie gewährt – ähnlich wie das US-amerikanische H-1B-Visum – lediglich ein zeitlich beschränktes Recht auf Zuwanderung zu Arbeitszwecken, das nicht in eine dauerhafte Niederlassung münden soll. Damit steht dieses Instrument in der bisherigen Tradition der deutschen Einwanderungspolitik.<sup>11</sup> Nach Inkrafttreten der Regelung wurde vielfach die Aufhebung dieser zeitliche Begrenzung gefordert, da sie der Anwerbung von Höchstqualifizierten angesichts eines sich verstärkenden internationalen Wettbewerbs um die besten „Köpfe“ im Wege stehe.<sup>12</sup>

Voraussetzungen für den Erwerb der „Greencard“ sind ein Hochschul- oder Fachhochschulabschluss auf dem Gebiet der Informations- und Kommunikationstechnologie oder der Nachweis eines Jahresgehalts von

mindestens 100 000 DM. Dies gilt auch für Ausländer, die ein entsprechendes Studium an einer deutschen Hochschule absolviert haben.

Die Zahl der Arbeitserlaubnisse wurde zunächst auf ein Maximum von 10 000 festgelegt, bei weiterer Nachfrage sollte die Gesamtzahl bis zum Jahr 2003 auf 20 000 erhöht werden, was Ende Oktober 2001 auch beschlossen wurde. Die Arbeitserlaubnis ist an die Dauer des Beschäftigungsverhältnisses gebunden, wobei ein Stellenwechsel möglich ist. Sie wird aber längstens für fünf Jahre erteilt. Familienangehörigen wird die Einreise gestattet, sie dürfen aber erst nach einer Wartezeit von zwei Jahren einer bezahlten Tätigkeit nachgehen.

Die Nachfrage nach der „Greencard“ war schwächer als ursprünglich erwartet. Die erste Schwelle von 10 000 Erlaubnissen, darunter etwa die Hälfte an Bürger Ostmitteleuropas und ein Fünftel an indische Staatsbürger, wurde erst im Oktober 2001 erreicht. Dennoch kündigte die Regierung mehrfach an, den Anwendungsbereich der „Greencard“ auf andere Wirtschaftszweige ausweiten zu wollen. Dies löste Kritik bei der CDU/CSU, den Gewerkschaften und der Bundesanstalt für Arbeit aus.<sup>13</sup>

Die Bundesländer Bayern, Hessen, Thüringen und Niedersachsen führten eine eigene zusätzliche Regelung für hoch qualifizierte Arbeitskräfte - die so genannte „BlueCard“ - ein. Diese beschränkte sich aber im wesentlichen auf eine Verwaltungsanweisung an die deutschen Auslandsvertretungen, vor der Erteilung eines Visums an bestimmte ausländische Fachkräfte auf die Genehmigung der Ausländerbehörden zu verzichten. Zusätzlich schlug der bayerische Staatsminister für Wissenschaft, Forschung und Kunst im April 2001 eine „WhiteCard“ vor, die ausländischen Studierenden und Wissenschaftlern den Zugang zu deutschen Universitäten erleichtern sollte.<sup>14</sup>

Diese begrenzte Öffnung des deutschen Arbeitsmarktes für Hochqualifizierte wurde von den Branchenverbänden und vielen Arbeitgebern in anderen Wirtschaftsbereichen begrüßt. Es wurde allerdings auch kritisiert, dass die Regelungen nicht weit genug gingen und man mit der zeitlichen Befristung des Aufenthalts und der Wartezeit für die Familienangehörigen keine erstklassigen Arbeitskräfte nach Deutschland holen könne. Die Gewerkschaften reagierten zunächst zurückhaltend und befürchteten ein Lohndumping, sprachen sich später aber ebenfalls für eine Abschaffung der Befristung des Aufenthalts aus.

#### AUFHEBUNG DES ARBEITSVERBOTES FÜR ASYLBEWERBER

Im Januar 2001 wurde eine wichtige Entscheidung der Bundesregierung zur sozialen Besserstellung von Asylbewerbern und Geduldeten umgesetzt. Mit Wirkung vom 1. Januar wurde das seit 1997 geltende generelle Arbeitsverbot für Asylbewerber und Geduldete von drei Jahren auf 12 Monate gesenkt.

Nach deren Ablauf erhalten diese Flüchtlinge eine Arbeitserlaubnis für Beschäftigungen, die nicht durch einen Deutschen oder durch EU-Bürger besetzt werden konnten. Flüchtlinge, die eine Aufenthaltsbefugnis haben, wie beispielsweise Kriegs- und Bürgerkriegsflüchtlinge, sind von der Wartezeit, nicht aber von der entsprechenden Arbeitsmarktüberprüfung ausgenommen. Von dieser sind lediglich traumatisierte Flüchtlinge befreit. Gleichzeitig wurde auch die Wartezeit für den Arbeitsmarktzugang von Familienangehörigen von Ausländern mit befristeter Aufenthaltserlaubnis oder Aufenthaltserlaubnis auf 12 Monate verkürzt.<sup>15</sup>

#### DIE EINSETZUNG DER REFORMKOMMISSIONEN

Der Staatsangehörigkeitsreform und der Einführung der „Greencard“ folgte im Sommer 2000 die Einberufung der „Unabhängigen Kommission Zuwanderung“ unter Vorsitz von Rita Süßmuth (CDU) durch Bundesinnenminister Otto Schily (SPD). Parallel zur Arbeit der Zuwanderungskommission formulierten die Bundestagsparteien, Arbeitgeber, Gewerkschaften, Flüchtlingsverbände, Kirchen und andere gesellschaftliche Gruppen ihre Positionen zum Thema Migration und Asyl: Schon im Juni 2000 hatte die FDP-Bundestagsfraktion einen Gesetzentwurf zur Regelung der Einwanderung in den Bundestag eingebracht, der aber zum damaligen Zeitpunkt abgelehnt worden war. Im November 2000 hatten sowohl Bündnis 90/Die Grünen als auch die PDS jeweils Thesen zu einer künftigen Einwanderungspolitik beschlossen. Einen Monat später legte die „Interministerielle Arbeitsgruppe zu Fragen der Zuwanderungssteuerung und Zuwanderungsbegrenzung“ unter Federführung des Bayerischen Staatsministeriums des Innern einen umfangreichen Bericht zur künftigen deutschen Einwanderungspolitik vor. Zudem richtete das Niedersächsische Innenministerium eine Projektgruppe „Zuwanderung“ ein, die im März 2001 ihre Vorschläge unterbreitete.

Die CDU rief eine eigene Kommission „Zuwanderung und Integration“ unter Leitung des saarländischen Ministerpräsidenten Peter Müller ins Leben, die ihre Ergebnisse im Mai 2001 veröffentlichte. Im gleichen Monat verfassten CDU und CSU ein gemeinsames „Positionspapier zur Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung“. Zuvor hatte der Parteivorstand der CSU ein Thesenpapier zur Einwanderungspolitik beschlossen. Die SPD-Bundestagsfraktion bildete eine Querschnittsarbeitsgruppe „Integration und Zuwanderung“ und beschloss am 9. Juli 2001 nach eingehender Sichtung der Vorschläge der Zuwanderungskommission ihr eigenes Einwanderungskonzept. Außer den Parteien und den Ministerien des Bundes und der Länder haben sich auch die Kirchen mit dem Thema Einwanderung befasst: Die katholische Kirche gründete eine eigene Kommission für

Migrationsfragen, die sich vor allem mit irregulärer Einwanderung nach Deutschland beschäftigte, und die Evangelische Kirche in Deutschland berief eine Kommission für Ausländerfragen und ethnische Minderheiten.



## DIE REFORMVORSCHLÄGE DER ZUWANDERUNGSKOMMISSION

Die Zuwanderungskommission legte am 4. Juli 2001 ein Gesamtkonzept zur Gestaltung der Zuwanderung nach Deutschland vor, das sich stark am politisch Machbaren orientierte. Dafür gab es zwei Gründe: zum einen die heterogene Zusammensetzung der Kommission, in der sich Vertreter unterschiedlicher politischer Parteien und gesellschaftlicher Gruppen einigen mussten; zum anderen die besondere gesellschaftliche und politische Brisanz des Themas, das einen möglichst realistischen und sachlichen Umgang erforderte. Die Kommission kam ohne Minderheitenvotum aus und gelangte nur in ganz wenigen strittigen Punkten nicht zu einem gemeinsamen Standpunkt.

Die Kommission erkannte an, dass Deutschland Zuwanderung braucht. Als Gründe wurden vor allem die demografische Alterung, die Schrumpfung der deutschen Bevölkerung sowie Engpässe in bestimmten Arbeitsmarktbereichen angeführt. Die Folgen dieser Entwicklungen lassen sich nach Einschätzung der Kommission durch Zuwanderung nicht verhindern, wohl aber abschwächen. Sie nahm Abstand von dem Versuch, quantitative Obergrenzen für die gesamte Zuwanderung festzulegen und wies auf die Einschränkung der Steuerungsmöglichkeiten z.B. durch rechtliche und politische Vorgaben im Asylbereich und beim Familiennachzug hin. Eine Aufrechnung der arbeitsmarktorientierten und der humanitären Zuwanderung lehnte sie mit Hinweis auf die jeweils unterschiedlichen Ziele ab.

### *Arbeitsmarktzuwanderung*

Im Zentrum der Kommissionsvorschläge stand ein Zuwanderungsmodell für ausländische Arbeitskräfte, bei dem es vorrangig um gut qualifizierte Menschen ging. Das Modell eröffnete verschiedene Zuwanderungswege für so genannte Engpassarbeitskräfte, also Zuwanderer, die kurzfristige Knappheiten am Arbeitsmarkt überbrücken sollten, für Führungskräfte aus Wirtschaft, Wissenschaft und Forschung, für Existenzgründer, für Auszubildende und Studierende und sah die Möglichkeit vor, über ein Punktesystem einen Daueraufenthalt zu erreichen. Des weiteren stellte die Kommission auch einen Zuwanderungsbedarf für geringer qualifizierte Arbeitskräfte fest.

### *Zuwanderung aus humanitären Gründen*

Die Kommission hielt an dem im „Asylkompromiss“ von 1993 vereinbarten Art. 16 a GG und dem darin festgelegten Grundrecht auf Asyl fest. Zur Beschleunigung der Asylverfahren wurde das Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge (BAFl) zu einer intensiveren Sachverhaltsauf-

klärung im Verwaltungsverfahren und zu einer sorgfältigeren Begründung der Bescheide aufgefordert. Traumatisierte Personen sollten besser auf das Verwaltungsverfahren vorbereitet und Antragsteller über ihre rechtliche Situation aufgeklärt werden. Eine weitere Beschränkung des Instanzenzuges lehnte die Kommission ab. Das Verwaltungsverfahren vor dem BAFI und das anschließende Verwaltungsgerichtsverfahren sollten innerhalb eines Jahres abgeschlossen werden. Die Verwaltungsgerichte sollten innerhalb von sechs Monaten nach Klageerhebung mündlich verhandeln und die Oberverwaltungsgerichte innerhalb von zwei Monaten über die Zulassung der Berufung entscheiden.

Zur Bekämpfung der „missbräuchlichen Inanspruchnahme des Asylrechts“<sup>16</sup> schlug die Kommission vor, Daten und Fotos von Pässen, die keinem Inhaber zugeordnet werden können, sowie die Fotos illegal eingereister Ausländer, die ihrer Ausreisepflicht nicht nachkommen, zentral zu speichern. Rückkehr- und Rückführungshindernisse sollten abgebaut und die freiwillige Rückkehr gefördert werden. Die Kommission forderte Rechtsgrundlagen für das Kopieren der Pässe von Antragstellern und – in „bestimmten Fallkonstellationen“<sup>17</sup> – für eine Visumserteilung, die abhängig vom Einverständnis des Antragstellers zur Abnahme ihrer Fingerabdrücke ist.

Die Kommission stimmte der Notwendigkeit der Schutzgewährung bei nichtstaatlicher und geschlechtsspezifischer Verfolgung grundsätzlich zu. Ihre Mitglieder waren sich aber uneinig darüber, ob sich eine solche Schutzgewährung bereits aus der Genfer Flüchtlingskonvention bzw. aus dem deutschen Ausländergesetz ergibt, oder ob es neuer rechtlicher Regelungen bedarf. Weiter forderte die Kommission eine weit gehende rechtliche Gleichstellung der Konventionsflüchtlinge nach § 51 Abs. 1 Ausländergesetz (das so genannte „kleine Asyl“) mit den anerkannten Asylberechtigten nach Art. 16a Abs. 1 Grundgesetz. Hinsichtlich der umstrittenen ausländerrechtlichen Konstruktion der „Duldung“, der Aussetzung des Vollzugs der Abschiebung von zur Ausreise Verpflichteten, schlug sie zur Verhinderung von Kettenduldungen – also der oft zu beobachtenden immer wieder nur für kurzen Zeitraum verlängerten Duldung – vor, nach Ablauf der Duldungsfrist eine Aufenthaltsbefugnis zu erteilen, wenn unklar ist, wie lange die Abschiebung noch ausgesetzt werden muss. Die Kommission nahm Abstand von einer allgemeinen Härtefallregelung für die Erteilung von Aufenthaltsbefugnissen und einem entsprechenden Ermessensspielraum für den zuständigen Minister.

Die Handlungsfähigkeit von unbegleiteten minderjährigen Flüchtlingen im Asylverfahren sollte erst mit der Vollendung des 18. Lebensjahres einsetzen, und Clearingverfahren sollten aussichtslose Asylverfahren unbegleiteter Minderjähriger verhindern. Zudem muss nach Auffassung der Kommission geprüft werden, ob der deutsche Erklärungsvorbehalte zur UN-Kinderrechtskonvention nicht zurück genommen werden kann.

Personen und Organisationen, die illegal in Deutschland lebende Zuwanderer unterstützen, sollten nach Vorstellung der Kommission nicht strafrechtlich wegen Hilfeleistung zum illegalen Aufenthalt belangt werden können. Zudem sollten Schulen nicht verpflichtet werden, Kinder von im Land lebenden Illegalen den Behörden zu melden.

### *Integration*

Die integrationspolitischen Empfehlungen der Kommission konzentrierten sich auf die Erstförderung: Erwachsene Neuzuwanderer mit dauerhafter Aufenthaltsperspektive und bereits im Land lebende Zuwanderer sollten in Integrationskursen mit der deutschen Sprache, der politischen Ordnung und der Funktionsweise des Arbeitsmarktes vertraut gemacht werden.

Wegen der zentralen Bedeutung der Familie auch im Integrationsprozess wird der Nachzug der Kernfamilie als wichtig erachtet. Das Höchstalter für den Nachzug von Kindern sollte von 16 auf 18 Jahre angehoben werden. Dabei ging die Kommission in ihren Vorschlägen von einem traditionellen Familienbegriff aus, der homosexuelle Lebensgemeinschaften nicht einschloss.<sup>18</sup> In Deutschland geborene oder aufgewachsene Kinder und Jugendliche sollten bei Straffälligkeit nicht ausgewiesen, ihre Straftaten stattdessen mit den Mitteln des deutschen Strafrechts geahndet werden.

### *Migrationssteuerung*

Die Kommission schlug vor, ein jährliches Zuwanderungsprogramm zu erstellen, in Form einer Rechtsverordnung der Bundesregierung mit Zustimmung von Bundestag und Bundesrat. Dieses Programm soll für die einzelnen Zuwanderungsbereiche jeweils Obergrenzen definieren. Bei der Erarbeitung soll die Bundesregierung von den Empfehlungen eines Zuwanderungsrates ausgehen, dem Vertreter wichtiger gesellschaftlicher Gruppen und Experten angehören. Die Verfahren der arbeitsmarktbezogenen Zuwanderung sollen für den Antragsteller vereinfacht werden, er soll künftig nur noch einen behördlichen Ansprechpartner haben, Aufenthalts- und Arbeitsgenehmigung sollen in einem Bescheid erteilt werden. Für die dauerhafte Zuwanderung soll ein neues Bundesamt zuständig sein. Dieses könnte aus dem Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge (BAFl) hervorgehen. Ihm soll ein unabhängiges Bundesforschungsinstitut zur Seite stehen, das unter anderem eine Koordinierungsfunktion hinsichtlich der Forschung zu Bevölkerungsentwicklung, Migration und Integration übernehmen soll. Für die befristete Zuwanderung sollte nach Vorstellung der Zuwanderungskommission die Bundesanstalt für Arbeit die verfahrensleitende Behörde sein.

Insgesamt stellte der Entwurf der Zuwanderungskommission einen Versuch dar, eine grundsätzliche Neuorientierung in der deutschen Einwanderungspolitik zu erreichen. Dies wurde in der Öffentlichkeit auch so wahrgenommen: „Es gibt Konzepte, die furioser daherkommen als dieses Einwanderungskonzept – Konzepte, die visionärer tun, die mehr Trara und Tamtam machen. (...) Dieses Konzept tut nicht revolutionär, ist aber revolutionär.“<sup>19</sup> Die notwendige - und durchaus vorsichtig angelegte - Öffnung Deutschlands für dauerhafte Einwanderer, die Beachtung der humanitären Verpflichtungen zum Schutz von Verfolgten und die Aufgabe der sozialen Integration der Eingewanderten wurden sorgfältig ausbalanciert. Das wichtigste Ergebnis der Arbeit dieser Kommission war, dass über das Einwanderungskonzept ein breiter gesellschaftlicher und politischer Konsens erzielt wurde: Gewerkschaften, Arbeitgeber, Kirchen, Kommunalverbände und – über die in der Kommission vertretenen Personen – letztlich auch Vertreter der politischen Parteien einigten sich auf ein gemeinsames Konzept.

#### DER REFERENTENENTWURF DES BUNDESINNENMINISTERIUMS

Trotz der weit verbreiteten Forderung nach Konsens, Gemeinsamkeit und parlamentarischer Übereinstimmung distanzierten sich CDU und CSU umgehend von den Empfehlungen der Zuwanderungskommission. Sie warfen ihr vor, eine Erweiterung der Zuwanderung zu beabsichtigen und dabei nur unzureichend die „Notwendigkeit einer Zuwanderungsbegrenzung mit Blick auf die Integrationsfähigkeit der Bundesrepublik“<sup>20</sup> zu berücksichtigen.

Diesem Vorwurf von CDU/CSU war auch der Entwurf für ein Zuwanderungsgesetz ausgesetzt, den Bundesinnenminister Schily Anfang August 2001 vorlegte. Dabei enthielt dieser Referentenentwurf – der offensichtlich erarbeitet wurde, während die vom Minister selbst eingesetzte Zuwanderungskommission noch über ihr Konzept beriet – nur einen Teil der von der Zuwanderungskommission aus demografischen und wirtschaftlichen Gründen für notwendig erachteten neuen Zuwanderungswegen: Der Entwurf des Innenministeriums sah zwar noch eine Möglichkeit der Zuwanderung von Höchstqualifizierten über ein Punktesystem vor. Dies sollte aber nur zum Einsatz kommen, wenn das neu zu schaffende „Bundesamt für Migration und Flüchtlinge“ unter Federführung des Innenministers feststellen würde, dass diese Art von Zuwanderung notwendig sei.<sup>21</sup> Eine Zuwanderung niedrig qualifizierter Arbeitskräfte war überhaupt nicht vorgesehen. Die von der Zuwanderungskommission vorgeschlagene grundlegende Neuorientierung der arbeitsmarktbezogenen Zuwanderung, ein Kernstück der Reformvorschläge, wurde somit nicht aufgegriffen.

Im Bereich des Familiennachzugs schlug der Ministerialentwurf statt der von der Kommission angestrebten Anhebung des Kindernachzugsalters auf

18 Jahre eine Senkung auf 12 Jahre vor. Einzig die Kinder Höchstqualifizierter sollen bis zur Vollendung des 18. Lebensjahres nachziehen können, womit die schon im Kommissionsbericht angelegte Tendenz zur Differenzierung zwischen den Ausländern „erster und zweiter Klasse“<sup>22</sup> festgeschrieben wurde. Die Duldung schuf der Gesetzentwurf gänzlich ab, ohne allerdings einen Ersatz vorzusehen. Es blieb unklar, welche geduldeten Flüchtlinge künftig eine „Bescheinigung über die Aussetzung der Abschiebung“<sup>23</sup> bekommen sollten und wie viele Menschen ohne rechtlichen Status bleiben und damit in die Illegalität abgedrängt werden würden.

Eine rechtliche Verankerung der Schutzgewährung bei nichtstaatlicher oder geschlechtsspezifischer Verfolgung ([siehe Beitrag von Günter Renner in diesem Buch](#)) lehnte der Bundesinnenminister ab und stellt sich damit gegen die gängige europäische Praxis. Weiter schlug er eine Kürzung der Leistungen für Asylbewerber vor. Die Entscheidung über die Anerkennung als Asylberechtigter sollte nach drei Jahren noch einmal hinsichtlich einer möglicherweise veränderten Situation im Herkunftsland überprüft werden. Anstelle einer Härtefallregelung legte der Minister einen Vorschlag zur „Legalisierung“ des Kirchenasyls vor: In besonderen humanitären Fällen sollte ein befristetes Aufenthaltsrecht für Personen gewährt werden können, wenn die damit verbundenen Kosten von den Kirchen übernommen werden. Erhebliche Verschärfung erfuhr das Asylrecht im Bereich der „gewillkürten Nachfluchtgründe“, die im Folgeantragsverfahren künftig nicht mehr berücksichtigt werden sollten.

Gänzlich unberücksichtigt blieben in diesem Gesetzentwurf der Abschiebungsschutz für straffällig gewordene Jugendliche, die in Deutschland aufgewachsen sind. Auch einen verbesserter Schutz unbegleiteter minderjähriger Flüchtlinge gemäß der UN-Kinderrechtskonventionen war nicht vorgesehen.

Der Bundesinnenminister ging mit diesem Entwurf weit auf die Unionsparteien zu und ignorierte gleichzeitig den grünen Koalitionspartner der SPD. Dies rief zunächst kaum Widerstand hervor. Lediglich die Kirchen und Flüchtlingsorganisationen äußerten unmittelbar Kritik. Ende August sprachen sich dann aber Bündnis 90/Die Grünen deutlich gegen eine Absenkung des Kindernachzugsalters, die fehlende Regelung zur nichtstaatlichen und geschlechtsspezifischen Verfolgung, eine Schlechterstellung der Geduldeten sowie die Leistungskürzung für Asylbewerber aus.

#### DER KABINETTSENTWURF FÜR EIN ZUWANDERUNGSGESETZ

Nachdem die Terroranschläge in New York und Washington DC die Diskussion über ein Einwanderungsgesetz zeitweise verstummen ließen,

suchte die Bundesregierung an ihrem Zeitplan für ein Zuwanderungsgesetz noch in der 14. Legislaturperiode festzuhalten. Am 7. November 2001 einigten sich die Regierungsparteien auf einen gemeinsamen Kabinettsentwurf, der noch im Dezember 2001 in die parlamentarische Beratung gebracht werden sollte. Dieser Vorschlag unterschied sich in einigen Punkten von Schilys Referentenentwurf:<sup>24</sup>

- Das Kindernachzugsalter wird – entgegen dem Vorschlag der Zuwanderungskommission und entgegen der europäischen Rechtspraxis – von 16 auf 14 Jahre gesenkt. Ausgenommen sind Kinder von Deutschen, Asylberechtigten, Flüchtlingen mit „kleinem Asyl“, Hochqualifizierten und Einwanderern nach dem Punktesystem. Ihnen steht ein Nachzug bis zur Vollendung des 18. Lebensjahrs zu. Kinder zwischen 14 und 18, die zu einem späteren Zeitpunkt zu ihren Familien nachziehen wollen, erhalten die Möglichkeit, sofern sie ausreichende Deutschkenntnisse nachweisen können. Nachziehende Familienangehörige sollen künftig den gleichen Arbeitsmarktzugang wie die Person haben, zu der sie nachziehen.
- Deutschland soll künftig nichtstaatliche und geschlechtsspezifische Verfolgung als Aufenthaltsgrund anerkennen: Abschiebeschutz kann auch nach der Genfer Flüchtlingskonvention bei nichtstaatlicher Verfolgung vorliegen, diese Menschen sollen als Konventionsflüchtlinge anerkannt werden und das so genannte „kleine Asyl“ nach § 51,1 AuslG erhalten. Zudem soll Verfolgung aufgrund des Geschlechts als Fluchtgrund anerkannt werden, einschließlich der Verfolgung aufgrund sexueller Identität.
- Die Idee, „gewillkürte Nachfluchtgründe“ im Folgeantragsverfahren nicht mehr zu berücksichtigen, ist im Kabinettsentwurf nicht mehr enthalten.

Nach dem Kabinettsentwurf sollen Aufenthaltsrecht und Arbeitserlaubnisrecht für Ausländer in einem Gesetz, dem Aufenthaltsgesetz, zusammengefasst werden. Die Zahl der Aufenthaltstitel soll auf zwei reduziert werden, die befristete Aufenthaltserlaubnis und die unbefristete Niederlassungserlaubnis. Die Aufenthaltserlaubnis für EU-Bürger soll angesichts der geltenden Freizügigkeit gänzlich abgeschafft werden. Wie schon im Referentenentwurf des Bundesinnenministeriums vorgesehen, wird für besonders geeignete Zuwanderer ein Auswahlverfahren in Gestalt eines Punktesystems geschaffen, für das allerdings die Bundesanstalt für Arbeit und ein neu zu gründendes Bundesamt für Migration und Flüchtlinge den Bedarf feststellen müssen. Ausländischen Studienabsolventen soll jeweils mit Zustimmung der Arbeitsverwaltung die Arbeitsaufnahme in Deutschland gestattet werden.

Der Kabinettsentwurf sieht wie der Referentenentwurf die Abschaffung der Duldung vor. Diejenigen, die aus zwingenden humanitären Gründen nicht abgeschoben werden können, sollen statt dessen durch eine Aufenthalts-

erlaubnis einen verbesserten Rechtsstatus erhalten. Bei Asylberechtigten und Konventionsflüchtlingen soll wie im Referentenentwurf vorgesehen nach drei Jahren überprüft werden, ob sich die Verhältnisse im Herkunftsland geändert haben. Andernfalls erhalten sie ein Daueraufenthaltsrecht. Asylbewerber, welche „die Dauer des Aufenthalts rechtsmissbräuchlich beeinflusst“ haben, sollen auf Dauer von den höheren Leistungen nach dem Bundessozialhilfegesetz ausgeschlossen sein, die bisher alle Asylbewerber nach drei Jahren erhalten haben. Humanitäre Flüchtlinge sollen dagegen künftig von Anfang den vollen Sozialhilfesatz erhalten. Ausreisepflichtige Ausländer sollen in ihrem Aufenthalt räumlich beschränkt werden können. Zudem soll die Möglichkeit geschaffen werden, diese Personen zum Wohnen in einer so genannten Ausreiseeinrichtung zu verpflichten.

Als integrationspolitische Neuerung soll im Aufenthaltsgesetz ein Mindestrahmen für ein staatliches Integrationsangebot festgelegt werden. Dauerhaft in Deutschland lebende Ausländer haben künftig einen Anspruch auf Teilnahme an einem Integrationskurs. Bei fehlenden Deutschkenntnissen und einem Aufenthalt von weniger als 6 Jahren besteht Teilnahmepflicht. Die Kurse sollen für Ausländer und Aussiedler gemeinsam stattfinden.

#### POLITISCHE REAKTIONEN AUF DEN KABINETTSENTWURF

Ende November 2001 war fraglich, ob die Regierung im Bundesrat die notwendige Mehrheit für ihren Gesetzentwurf erhalten würde. Allerdings verdichteten sich Hinweise, dass eventuell die von rot-schwarzen Koalitionen geführten Länder Brandenburg und Bremen, das von der CDU unter Ministerpräsident Müller regierte Saarland oder das von einer Koalition aus CDU und FDP geleitete Baden-Württemberg bei einem weiteren Entgegenkommen der Regierung zustimmen könnten. Unmittelbar nach der Veröffentlichung des Gesetzentwurfes hatten CDU und CSU noch erklärt, dieser Vorschlag sei nicht zustimmungsfähig, da er die Möglichkeiten der Zuwanderung nicht begrenze, sondern erweitere. Zentrale Streitpunkte waren das Ausmaß der Absenkung des Kindernachzugsalters – die Unionsparteien hatten eine Senkung auf sechs Jahre gefordert – und die Regelungen zur nichtstaatlichen und geschlechtsspezifischen Verfolgung.

Vertreter der Wirtschaft äußerten sich grundsätzlich positiv zu dem Kabinettsvorschlag. Trotz der schlechten Konjunkturdaten und der hohen Arbeitslosigkeit sei Zuwanderung weiterhin notwendig.<sup>25</sup> Die Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (BDA) kritisierte allerdings die Ermessensspielräume von Verordnungsgeber und Behörden als zu weitgehend: Beispielsweise seien die Voraussetzungen, unter denen Engpassarbeitskräften eine Aufenthaltserlaubnis erteilt werden kann, unklar und blieben somit der Verwaltungspraxis überlassen. Auch die Zustimmung der

Arbeitsverwaltung zu einer Arbeitsaufnahme ausländischer Studienabsolventen in Deutschland sei nicht praxistauglich.<sup>26</sup> Dieser Kritik schloss sich der Deutsche Gewerkschaftsbund (DGB) an, der den Vorschlag für ein Zuwanderungsgesetz ebenfalls begrüßte und davor warnte, das Thema Zuwanderung zum Wahlkampfthema der Bundestagswahl 2002 zu machen.<sup>27</sup> Der Vertreter des UN-Hochkommissars für Flüchtlinge (UNHCR)<sup>28</sup> begrüßte insbesondere die vorgesehene Regelung zur nichtstaatlichen und geschlechterspezifischen Verfolgung, ebenso wie die Evangelische Kirche in Deutschland (EKD). Letztere übte aber scharfe Kritik am Fehlen einer Härtefallregelung, an der Absenkung der Leistungen, an der Einführung eines so genannten „Kirchenkontingents“ und daran, dass keine Maßnahmen zur Verbesserung der Lebensbedingungen von irregulären Einwanderern vorgesehen seien.<sup>29</sup>

Auf die Terroranschläge von New York und Washington vom September 2001 reagierte die Bundesregierung mit zwei so genannten Sicherheitspaketen, die Bundesminister Schily im Oktober und November 2001 vorlegte. Diese Sicherheitsmaßnahmen berührten verschiedene Bereiche der Migrations- und Asylpolitik.<sup>30</sup> Zum einen sollte eine Änderung des Vereinsgesetzes die staatlichen Handlungsmöglichkeiten gegenüber extremistischen Religions- und Weltanschauungsvereinigungen erweitern. Diese sollen künftig wie alle übrigen Vereine verboten werden können, falls dafür gesetzliche Voraussetzungen vorliegen. Zum anderen schlug Schily vor, das Ausländergesetz und das Asylverfahrensgesetz zu ändern: Personen, die terroristische oder gewalttätige Aktionen begehen oder unterstützen, sollen keine Einreise und keinen Aufenthalt mehr erhalten. Zum Versagen der Einreise soll es genügen, wenn eine Gefährdung der Bundesrepublik festgestellt wird, wobei allerdings bloße Vermutungen nicht ausreichen. Auch wer im Visumverfahren oder vor der Ausländerbehörde „sicherheitsrelevante“ Falschaussagen macht, soll regelmäßig ausgewiesen werden. Die Ausweisungstatbestände sollen entsprechend erweitert und der Abschiebungsschutz für politische Flüchtlinge nach der Genfer Flüchtlingskonvention eingeschränkt werden. Durch eine Änderung des Asylverfahrensgesetzes soll die Sprachaufzeichnung für eine Sprachanalyse zur Bestimmung der Herkunftsregion möglich werden. Die Fingerabdrücke von Asylbewerbern sollen automatisch mit Daten des Bundeskriminalamtes verglichen werden. Auch das Ausländerzentralregistergesetz soll geändert werden, so dass die Visadatei, in der bisher nur Daten über Visumsanträge gespeichert werden, zu einer „Visaentscheidungsdatei“ ausgebaut werden kann. Es sollen fälschungssichere Ausweise auch für Asylbewerber und Geduldete (bzw. deren Entsprechung nach dem neuen Gesetz) eingeführt werden.

Insgesamt kann bei den Vorschlägen des Bundesinnenministers zur Zuwanderungsreform ein taktischer Wechsel festgestellt werden. Versuchte der Minister zunächst bei seinem Referentenentwurf, CDU und CSU durch



ein entsprechendes Entgegenkommen zu einer Zustimmung zu bewegen (wobei er die Brückierung des grünen Koalitionspartners in Kauf nahm), ging er mit dem Kabinettsentwurf wieder stärker auf Forderungen des Koalitionspartners ein und schuf eine entsprechende Distanz zur Opposition. Grund für diese Wende dürfte die nach Vorlage des Kabinettsentwurfes immer deutlicher abnehmende Bereitschaft der CDU/CSU zu einem politischen Konsens gewesen sein, sowie die Tatsache, dass mit den nach den Terroranschlägen verabschiedeten „Sicherheitspaketen“ die restriktiven Aspekte der Einwanderungsgesetzgebung – mit Zustimmung des grünen Koalitionspartners – aus dem Gesamtkonzept der Einwanderungsgesetzes herausgelöst und realisiert werden konnten. Möglicherweise ist der Innenminister dem Koalitionspartner bei dem dann noch übrig gebliebenen Zuwanderungsgesetz entgegen gekommen, weil eine Zustimmung des Bundesrates zum Gesetzentwurf ohnehin fraglich schien und ein Scheitern dann der Verweigerungshaltung von CDU und CSU angelastet werden könnte.

#### ZENTRALE PROBLEMFELDER DER DEUTSCHEN MIGRATIONSPOLITIK

In der Debatte über die Reformvorschläge zur deutschen Einwanderungspolitik wurde deutlich, wo die zentralen Problemfelder und politischen Streitpunkte einer künftigen deutschen Migrationspolitik liegen.<sup>31</sup>

##### *Einwanderungsland Deutschland*

Während die beiden Regierungsparteien SPD und B90/Grüne sowie FDP und PDS anerkennen, dass Deutschland ein Einwanderungsland geworden ist,<sup>32</sup> nehmen CDU und CSU die Unterscheidung vor, dass Deutschland kein „klassisches“ Einwanderungsland sei und es aufgrund seiner historischen, geografischen und gesellschaftlichen Gegebenheiten auch keines werden könne.<sup>33</sup> Der Deutsche Gewerkschaftsbund (DGB) wiederum spricht in seinen Grundsätzen für die Regelung der Einwanderung explizit vom „Einwanderungsland Deutschland“.<sup>34</sup>

Nach Ansicht der CDU ist der Umfang der Einwanderung durch die Integrationsfähigkeit der deutschen Gesellschaft und die Akzeptanz von Einwanderung in der Bevölkerung bestimmt. Eine weitere Aufnahme von Armutswanderern und Wirtschaftsflüchtlingen könne daher nicht akzeptiert werden.<sup>35</sup> Die CSU konkretisiert dies mit dem Hinweis auf die Bewahrung der kulturellen Identität des Landes. Eine Begrenzung der Einwanderung insbesondere aus Nicht-EU-Staaten ist ihrer Ansicht nach unabdingbar.<sup>36</sup> Demgegenüber gibt es nach Ansicht von Bündnis 90/Die Grünen keine objektiv messbare Belastungsgrenze.<sup>37</sup>

### *Kontingentierung und Arbeitskräfteeinwanderung*

Die Frage, welche und wie viele Menschen nach Deutschland kommen dürfen, ist in der Auseinandersetzung um die künftige Einwanderung nach Deutschland von zentraler Bedeutung. Die Zuwanderungskommission hatte für ein erstes (Probe-)Jahr ein Kontingent von 50 000 arbeitsmarktbezogenen Einwanderern vorgeschlagen, die Einwanderung von Führungskräften, Studenten und Existenzgründer sollte überhaupt nicht begrenzt werden.

Die CDU schlägt hingegen auch für qualifizierte Fachkräfte und Höchstqualifizierte bedarfsorientierte Kontingente vor.<sup>38</sup> Damit findet sie die Zustimmung der SPD, die in den nächsten Jahren überhaupt nur für Höchstqualifizierte einen Einwanderungsbedarf sieht und ähnlich wie CDU/CSU die Integration der bereits hier lebenden Ausländer vor eine zusätzliche Anwerbung stellt.<sup>39</sup> In ihrem Positionspapier macht die SPD deshalb auch keine Zahlenangaben zur künftigen Einwanderung. Während die SPD zudem ein Punktesystem nur auf diejenigen Ausländer anwenden will, die bereits im Lande sind, lehnen CDU und CSU ein Punktesystem grundsätzlich ab. Ihrer Ansicht nach müsse allein der Nachweis entscheidend sein, dass es für einen Arbeitsplatz keine einheimischen Bewerber gebe.

Nach dem Konzept der FDP soll es für ausländische Fachkräfte, die ein konkretes Arbeitsplatzangebot vorweisen können, keine Obergrenzen geben.<sup>40</sup> Sofern der Arbeitsplatz nicht mit einem einheimischen Bewerber besetzt werden kann, soll der Abschluss eines Arbeitsvertrages genügen, um eine zunächst auf fünf Jahre befristete Aufenthaltsgenehmigung zu erhalten. Die PDS lehnt Quoten und Obergrenzen im Bereich der Einwanderung grundsätzlich ab.<sup>41</sup> Die Spitzenverbände der deutschen Wirtschaft betrachten eine Kontingentierung als zu unflexibel.<sup>42</sup>

### *Familiennachzug*

Hinsichtlich des Nachzugsalters für Kinder löste der Entwurf des Innenministers für ein Einwanderungsgesetz eine öffentliche Diskussion aus. Während die CDU/CSU eine Senkung des Nachzugsalters auf sechs Jahre forderte,<sup>43</sup> plädierte die SPD-Fraktion – wie schon die Zuwanderungskommission – für ein Heraufsetzen der Altersgrenze von 16 auf 18 Jahre.<sup>44</sup> Dem schlossen sich Bündnis 90/Die Grünen<sup>45</sup> wie auch der DGB<sup>46</sup> an. Sie wollen den Nachzug von Angehörigen der Einwanderer gemäß dem weiter gefassten Familienbegriff der EU-Kommission ohnehin großzügiger als bisher regeln. Eine Anhebung des Kindernachzugsalters auf 18 Jahre entspräche dem EU-Richtlinienentwurf zur Familienzusammenführung.<sup>47</sup>

Der niedersächsische Innenminister hatte bereits im März 2001 in seinen „Eckpunkten zur Neuordnung des Zuwanderungsrechts“ festgestellt, dass der Nachzug der „engeren“ Familie aufgrund übergeordneten Rechts nicht eingeschränkt werden könne und dieser Bereich daher für eine quantitativ

steuernde Einwanderungsgesetzgebung ungeeignet sei.<sup>48</sup> Verschiedene gesellschaftliche Gruppen und die beiden großen Kirchen kritisierten die nun geplante Senkung des Nachzugsalters. Der Deutsche Kinderschutzbund warf Schily einen Verstoß gegen Artikel 9 der UN-Kinderrechtskonvention vor, wonach ein Kind nicht gegen seinen Willen von seinen Eltern getrennt werden darf. Die Beauftragte der Bundesregierung für Ausländerfragen bemängelte insbesondere die verschiedenen Regelungen für den Familiennachzug von Höchstqualifizierten und von anderen Ausländern, da so eine erhebliche Ungleichheit unter den Ausländern in Deutschland entstehe.<sup>49</sup> Dem schloss sich der Paritätische Wohlfahrtsverband an, indem er von einem Familiennachzug „erster und zweiter Klasse“ sprach und den Gesetzentwurf als „inhuman und unsozial“ zurückwies.<sup>50</sup> Im Gegensatz zu diesen Stimmen kritisierte die CSU die Vorschläge des Innenministers als zu wenig weit gehend und forderte noch restriktivere Regelungen beim Familiennachzug.<sup>51</sup>

#### *Nichtstaatliche und geschlechtsspezifische Verfolgung*

Der UNHCR kritisierte wiederholt die in Deutschland zu beobachtende Tendenz zu einem immer weitergehenden Ausschluss der nichtstaatlichen Verfolgung aus dem Flüchtlingsbegriff. Seiner Ansicht nach sei eine Anpassung der diesbezüglichen deutschen Anerkennungspraxis an den internationalen Standard notwendig.<sup>52</sup> Auch Amnesty International wies darauf hin, dass sich das deutsche Asylrecht beim Flüchtlingsbegriff von den Normen der meisten EU-Mitgliedstaaten entfernt habe. Die deutsche Interpretation, die für die Feststellung der politischen Verfolgung fordere, dass die Verfolgung von staatlicher Seite oder von staatsähnlichen Organisationen ausgehe, werde in der EU allenfalls von Frankreich und Italien geteilt.<sup>53</sup>

Die Schutzgewährung bei nichtstaatlicher und bei geschlechtsspezifischer Verfolgung war einer der wenigen Punkte, über den die Zuwanderungskommission keine Einigkeit erzielen konnte. Diese Meinungsverschiedenheit ist mit der Vorlage des Gesetzentwurfs des Innenministers in die öffentliche Diskussion gerückt.

Während CDU und CSU – die bisherige Regelung zum Aufenthalt aus humanitären Gründen beibehalten wollen und eine explizite Ausweitung auf nichtstaatliche und geschlechtsspezifische Verfolgung ablehnen, konstatieren FDP, Bündnis 90/Die Grünen und PDS<sup>54</sup> eine Schutzlücke im deutschen Recht. Die FDP fordert in Fällen nichtstaatlicher und geschlechtsspezifischer Verfolgung eine Gewährung des „kleinen Asyls“ und damit die Anerkennung als Flüchtling.<sup>55</sup> Bündnis 90/Die Grünen streben die Ausdehnung des Grundrechts auf Asyl nach Art. 16 a GG auf Opfer nichtstaatlicher und geschlechtsspezifischer Verfolgung an.<sup>56</sup>

Auch die SPD-Bundestagsfraktion fordert in ihren Eckpunkten zur Einwanderung einen besseren Schutz von nichtstaatlich verfolgten Flüchtlingen. Dies soll nach ihren Vorstellungen jedoch nicht über die Ausweitung des Asylrechts, sondern durch einen besseren Schutz der Flüchtlinge mittels einer Gesetzesänderung (§ 53 Abs. 1 oder Abs. 6 Satz 1 des Ausländergesetzes) erreicht werden.<sup>57</sup>

### *Asyl*

Der Entwurf für ein Einwanderungsgesetz sieht eine Überprüfung der Entscheidung zur Asylanerkennung nach einem Ablauf von drei Jahren vor, und zwar hinsichtlich der möglicherweise veränderten Situation im Herkunftsland. Danach soll sich der Aufenthalt verfestigen. Nach Vorstellung der Unionsparteien soll ein Wechsel vom Asylverfahren in die Einwanderung aus Erwerbsgründen ausgeschlossen bleiben, was Zustimmung u.a. bei der FDP findet.<sup>58</sup> Ebenfalls kein Konsens besteht zwischen Regierung und Opposition über die geplante Abschaffung der Weisungsunabhängigkeit der Einzelentscheider im Asylverfahren und bei der Frage, ob das erstinstanzliche Gerichtsverfahren künftig zwingend von Einzelrichtern durchgeführt werden soll. Die CDU ist zudem der Auffassung, dass der Klageweg bei abgelehnten Asylanträgen auf eine Gerichtsstanz zu beschränken ist.<sup>59</sup> Darüber hinaus fehlen den Unionsparteien im Bereich Asyl weiterreichende Vorschläge zur Straffung der Asylverfahren.<sup>60</sup>

Hinsichtlich der von der Regierung vorgeschlagenen „Legalisierung“ des Kirchenasyls gab es Proteste der Kirchen, die der Ansicht waren, dass die beabsichtigte Regelung kein Ersatz für verlässliche Härtefallregelungen mit Ermessensspielräumen sei.<sup>61</sup> Unterstützt werden die Kirchen hierbei von verschiedenen gesellschaftlichen Gruppen und Flüchtlingsverbänden.<sup>62</sup>

### *Integration*

Über die grundsätzliche Notwendigkeit von Integration und den wechselseitigen Zusammenhang zwischen Einwanderungssteuerung und Integration besteht zwischen den Bundestagsparteien, den Verbänden und gesellschaftlichen Gruppen weitgehend Einigkeit. Differenzen gibt es aber in der Frage, was Integration beinhalten und wer integriert werden soll. Am weitesten gehen die Forderungen der PDS, die als Voraussetzung für eine gelungene Integration das Niederlassungsrecht sieht. Die PDS will den niedergelassenen ausländischen Bürgern Rechte ähnlich jenen der Deutschen - einschließlich des Wahlrechts - einräumen.<sup>63</sup>

Kernbestandteil eines neuen Integrationskonzeptes soll nach der Vorstellung aller Parteien die frühzeitig einsetzende Sprachförderung sein, wobei die Finanzierung einer solchen Erstförderung zum zentralen Gegenstand der Diskussion geworden ist. Während die Zuwanderungskommission

die Kosten für die Erstförderung auf 615 Millionen DM schätzte, die hälftig von Bund und Ländern zu tragen seien, fehlen im Vorschlag der Bundesregierung entsprechende Angaben über Volumen und Finanzierung der Integration. Dies stieß insbesondere bei den Unionsparteien auf Kritik. Die CDU forderte die Bundesregierung auf, die Integrationskosten zu beziffern und das Ausmaß der Bundesbeteiligung an diesen Kosten zu verdeutlichen.<sup>64</sup> Zuvor hatte die Beauftragte der Bundesregierung für Ausländerfragen, unterstützt vom DGB und der Arbeiterwohlfahrt, eine schrittweise Aufstockung der Integrationsmittel auf eine Milliarde Mark gefordert.<sup>65</sup>

### *Europäische Gemeinschaftspolitik*

Eine künftige deutsche Einwanderungspolitik muss sich auch an Entwicklungen in der europäischen Migrations- und Asylpolitik orientieren. Hierzu ist zunächst festzustellen, dass die europäische Vergemeinschaftung in der Migrations- und der Asylpolitik unterschiedlich weit vorangeschritten ist. Zur Migrationspolitik gegenüber Nicht-EU-Bürgern stellte bereits der Europäische Rat von Tampere (1999) fest, dass eine Annäherung der Vorschriften für die Aufnahme und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen in der EU nötig sei. In diesem Bereich gibt es zwar eine europäische Rechtssetzungskompetenz, ihre Reichweite ist aber juristisch umstritten. Es gibt bislang keine diesbezüglichen europäischen Regelungen, so dass die Mitgliedstaaten diese Zuwanderung zumindest vorläufig nach ihren nationalen Bedürfnissen gestalten können.

Die Vergemeinschaftung der europäischen Asylpolitik ist hingegen weiter vorangeschritten. Der Amsterdamer Vertrag sieht mit der künftigen Entwicklung von Mindestnormen für die Aufnahme und Anerkennung von Asylbewerbern, für Asylverfahren sowie für den vorübergehenden und den subsidiären Schutz von Flüchtlingen weitreichende Bestimmungen für gemeinschaftliche Regelungen vor. Im Mai 2001 einigte sich der Rat auf die Richtlinie zum vorübergehenden Schutz und setzte damit eine erste Mindestnorm nach den Bestimmungen des Amsterdamer Vertrages um. Trotz dieser Fortschritte bleibt das Problem der erheblichen nationalen Unterschiede bei den Verfahrensregelungen und den Aufnahmebedingungen bestehen, obwohl in den letzten Jahren die asylrechtlichen Bestimmungen in den EU-Staaten angeglichen wurden. Die Anerkennungspraxis und die von den einzelnen Mitgliedstaaten aufgenommenen Zahl von Asylbewerbern sind nach wie vor höchst unterschiedlich. Dementsprechend verfolgen die Mitgliedstaaten verschiedene Interessen bei der Gestaltung der gemeinschaftlichen Asylpolitik und wollen ihre nationalen Besonderheiten berücksichtigt sehen.

Aus den unterschiedlichen nationalen Interessen ergeben sich zahlreiche Spannungsfelder für die europäische Migrations- und Asylpolitik: Bei der Arbeitsmigration wächst die Konkurrenz um Hochqualifizierte aus Drittstaaten, da alle Mitgliedstaaten einen ähnlichen Arbeitskräftebedarf haben

und zukünftig um die selben qualifizierten Migranten konkurrieren werden. Umstritten ist die Gestaltung der Einwanderung von niedrig qualifizierten Arbeitskräften vor allem für die Landwirtschaft, nachdem südliche EU-Staaten mehrfach ihren Bedarf mittels nachträglicher Legalisierung irregulärer Einwanderer deckten. Auch die Unterschiede hinsichtlich der Belastung durch die Aufnahme von Flüchtlingen sowie hinsichtlich der jeweiligen Intensität der Grenzkontrollen und der Anerkennungspraxis bergen Konfliktpotenzial.

Ein grundlegendes Spannungsfeld besteht zwischen den einzelnen Mitgliedstaaten und der EU-Kommission. In Deutschland stieß insbesondere der im Oktober 2000 von der EU-Kommission vorgelegte überarbeitete Richtlinienvorschlag zur Familienzusammenführung auf Kritik. Die Bundesregierung lehnte den Vorschlag als zu weitgehend ab, da die quantitativen Folgen nicht abzusehen seien. Der niedersächsische Innenminister Behrens (SPD) kritisierte die Vorschläge der Kommission als zu weitgehend: vor allem sei der berechnete Personenkreis zu weit gefasst und die Wartezeit für den Nachzug zu kurz bemessen.<sup>66</sup> Dem schloss sich die CDU mit ihrer Aufforderung an die Bundesregierung an, die Richtlinienentwürfe der EU-Kommission zum Familiennachzug und zum Asylrecht abzulehnen. Sie kritisierte zudem, dass die Bundesregierung entgegen einem einstimmigen Votum der Innenministerkonferenz der EU-Richtlinie zu „Mindestnormen für die Gewährung vorübergehenden Schutzes im Falle eines Massenzustrom von Vertriebenen“ zugestimmt habe.<sup>67</sup>

Ein zentraler Streitpunkt einer europäischen Migrationspolitik ist der Lastenausgleich im Asylsystem. Nach Ansicht der CSU sind eine europaweite Verteilung von Asylbewerbern und Flüchtlingen nach Quoten sowie einheitliche soziale Leistungen an Asylbewerber notwendig.<sup>68</sup> Auch der niedersächsische Innenminister Behrens hält zur gerechten Verteilung der Lasten eine Verteilung nach Quoten, eine unionsweite Erfassung aller illegal eingereisten Staatsangehörigen aus Drittstaaten mittels ihrer Fingerabdrücke, eine völlige europäische Harmonisierung der Sozialleistungen für Flüchtlinge und eine EU-weit abgestimmte und koordinierte Rückführung abgelehnter Asylsuchender für erforderlich.<sup>69</sup>

Bei den Überlegungen zur künftigen Gestaltung und Steuerung der Einwanderung gewinnt zudem die Erweiterung der EU und die damit früher oder später einher gehende Freizügigkeit für Arbeitnehmer sowie die Dienstleistungsfreiheit an Bedeutung. Während sowohl die Regierungen der EU-Beitrittskandidaten als auch die deutsche Wirtschaft eine möglichst rasche Herstellung der Freizügigkeit befürworten, hält der DGB Übergangsfristen für unerlässlich, damit die Erweiterung ohne Nachteile für die deutschen Beschäftigten gestaltet werden könne.<sup>70</sup> Vorgesehen ist ein Kompromiss, der für Bürger künftiger EU-Staaten eine zweijährige Restriktion des Zugangs zum Arbeitsmarkt der EU-15 vorsieht. Diese Frist

können einzelne Staaten auf bis zu sieben Jahre ausdehnen. Des weiteren formulierte die deutsche Regierung Vorbehalte gegenüber dem Kommissionsvorschlag zu Mindestnormen für Asylverfahren, da er die im Asylkompromiss von 1993 gefundene Drittstaatenregelung aushöhlen würde.

Es ist zu erwarten, dass insbesondere die Spannungen zwischen den Mitgliedstaaten und der Kommission künftig noch zunehmen werden. Viele Vorschläge, welche die EU-Kommission vorgelegt hat und noch vorlegen wird, werden für die Mitgliedstaaten einen Eingriff in ihre Souveränitätsrechte darstellen, den sie nicht ohne weiteres hinnehmen werden.

### FAZIT

Insgesamt war in den Jahren 2000 und 2001 die Debatte um die künftige deutsche Einwanderungspolitik durch drei Merkmale gekennzeichnet:

*Erstens* gab es zwar einen parteiübergreifenden Konsens über die Notwendigkeit einer Neugestaltung der Einwanderungspolitik, aber von Beginn an gleichzeitig erhebliche Meinungsverschiedenheiten in fast allen Detailfragen. Diese Unterschiede betrafen allerdings nicht nur die Regierung und die Opposition, sondern auch die Regierungskoalition selbst, insbesondere Differenzen zwischen dem Bundesinnenminister und dem grünen Koalitionspartner. Dies kommt in den Positionspapieren der verschiedenen Parteien, Verbände und Gruppen deutlich zum Ausdruck.

*Zweitens* schwand im Laufe der Jahre 2001 und 2002 die Bereitschaft der politischen Lager, den Konsens zu suchen. Dies kann auf parteitaktische Überlegungen zurückzuführen sein, insbesondere auf die bei den Unionsparteien nicht abschließend geklärte Frage, ob das Thema zum Thema des nächsten Bundestagswahlkampf gemacht werden soll. Ein weiterer Grund kann die Unsicherheit der Parteiführungen gewesen sein, ob die Mitglieder und Wähler mit einer grundlegenden Modernisierung der deutschen Einwanderungspolitik einverstanden wären und dementsprechende Vorstöße der Parteiführung honorieren würden. Diese Überlegung scheint nicht nur in der CDU und CSU, sondern auch in der SPD eine Rolle zu spielen.

*Drittens* hat die Debatte gezeigt, dass es in Deutschland große Unsicherheit hinsichtlich der Frage gibt, wie das Verhältnis der nationalen zur europäischen Migrations- und Asylpolitik gestaltet werden soll. Es scheint insbesondere unklar, wie mit der großen Dynamik umzugehen ist, welche die Europäische Kommission bei der migrations- und asylpolitischen Umsetzung des Amsterdamer Vertrages an den Tag legt. Dahinter stehen die Befürchtung, die Entwicklung der europäischen Integration in diesem Bereich nicht richtig einschätzen zu können, die Unsicherheit, wie diese Prozesse zu beeinflussen sind und letztlich die Frage, inwieweit die Regierung in Zukunft noch bestimmen kann, wer zu uns kommen darf.





## Anmerkungen

- <sup>1</sup> So das von Bundesinnenminister Otto Schily bei der Entgegennahme des Berichts der Unabhängigen Kommission „Zuwanderung“ am 4. Juli 2001 formulierte Reformziel.
- <sup>2</sup> Vgl. Internet: <http://www.bundesauslaenderbeauftragte.de/presse/pr21062001.stm>
- <sup>3</sup> Süddeutsche Zeitung (SZ) v. 15.10.1998, S. 1.
- <sup>4</sup> SZ v. 18.11.1998, S. 6.
- <sup>5</sup> SZ v. 17.11.1998, S. 4.
- <sup>6</sup> [Hunger, 2001 #330, 150.
- <sup>7</sup> Hunger, 2001 #330, 162f.][Santel, 2000 #319, 133.
- <sup>8</sup> [Grebe, 1997 #331, 409].
- <sup>9</sup> Vgl. Verordnung vom 11.7.2000, BGBI. v. 28.7.2000, Nr. 35, S. 1145-1176.
- <sup>10</sup> Vgl. Verordnung vom 25.7.2000, ebd.
- <sup>11</sup> [Vgl. Bommers, 2001 #334][Hunger, 2001 #330, 157].
- <sup>12</sup> Presseerklärung des BDA vom 13.3.2000; Pressemeldung PM 053 des DGV v. 21.2.2001; IG-Metall-Vizechef Jürgen Peters in der Frankfurter Rundschau (FR) v. 3.5.2001, S. 1; CDU-Generalsekretär Ruprecht Polenz in der FR v. 27.5.2001, S. 4.
- <sup>13</sup> Vgl. FR v. 24.2.2001, S. 5 und die Ankündigung von Arbeitsminister Riester vom 23.11.2001, die „Greencard“ auch auf Beschäftigte in Pflegeberufen ausdehnen zu wollen.
- <sup>14</sup> Vgl. Internet: <http://www.stmwfk.bayern.de/aktuelles/presse/2001/april/apr42.html>
- <sup>15</sup> Vgl. Internet: [https://www.bundesregierung.de/dokumente/Bericht/ix\\_27274.htm](https://www.bundesregierung.de/dokumente/Bericht/ix_27274.htm)
- <sup>16</sup> Unter Asylmissbrauch versteht die Kommission einen unberechtigten Aufenthalt durch Zweckentfremdung der Rechts- und Verfahrensgarantien des Asyl- und Ausländerrechts, durch Unterlassen der Ausreise und durch Vereitelung der Abschiebung. Vgl. Bericht der Unabhängigen Kommission „Zuwanderung“. Zuwanderung gestalten, Integration fördern. Berlin 2001, S. 146.
- <sup>17</sup> Vgl. ebd., S. 156.
- <sup>18</sup> Klassische Einwanderungsländer wie z.B. Kanada sind hier fortschrittlicher und denken bei Reformen ihrer Regelungen zum Familiennachzug über eine Einbeziehung anderer Lebensformen nach.
- <sup>19</sup> Heribert Prantl, Ein deutscher Expeditionsbericht, SZ v. 4.7.2001, S. 4.
- <sup>20</sup> Philip Grassmann, Joachim Käppner, CDU bei Einwanderung auf Konfrontationskurs, SZ v. 5.7.2001, S. 1.
- <sup>21</sup> Entwurf eines Gesetzes zur Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung und zur Regelung des Aufenthalts und der Integration von Unionsbürgern und Ausländern (Zuwanderungsgesetz, ZuwG), § 20.
- <sup>22</sup> Presseerklärung des Paritätischen Wohlfahrtsverbandes vom 23.8.2001.
- <sup>23</sup> Vgl. Entwurf des ZuwG, a.a.O. (Anm. 21), S. 121.
- <sup>24</sup> Vgl. Internet: [http://www.gruene-fraktion.de/uthem/innen\\_recht/index.htm](http://www.gruene-fraktion.de/uthem/innen_recht/index.htm)
- <sup>25</sup> Vgl. SZ, 6.11.2001, S. 11.
- <sup>26</sup> Presseerklärung 72/01 des BDA v. 7.11.2001.
- <sup>27</sup> Presseerklärung 345 des DGB v. 8.11.2001.
- <sup>28</sup> Pressemitteilung des UNHCR Berlin v. 8.11.2001.
- <sup>29</sup> Beschluss der 6. Tagung der 9. Synode der EKD v. 8.11.2001.
- <sup>30</sup> Vgl. hierzu: [http://www.bmi.bund.de/dokumente/Pressemitteilung/ix\\_61828.htm](http://www.bmi.bund.de/dokumente/Pressemitteilung/ix_61828.htm)
- <sup>31</sup> Vgl. hierzu auch Steffen Angenendt ...
- <sup>32</sup> Vgl. SPD-Leitantrag für den Bundesparteitag 11/2001, S. 1 und Bündnis 90/Die Grünen, Multikulturelle Demokratie, Beschluss des Parteirates vom 13.11.2000, S. 1.
- <sup>33</sup> Vgl. CSU-Parteivorstand, Thesen zur Zuwanderungspolitik vom 23.4.2001, S. 1 und Beschluss des Bundesausschusses der CDU Deutschlands, „Zuwanderung steuern und begrenzen. Integration fördern“ vom 7.6.2001, S. 2.

- 
- <sup>34</sup> Vgl. Grundsätze des Deutschen Gewerkschaftsbundes für die Regelung der Einwanderung vom 13.3.2001, S. 1.
- <sup>35</sup> Vgl. Abschlussbericht der Kommission „Zuwanderung und Integration“ der CDU Deutschlands, S. 48 und 68.
- <sup>36</sup> Vgl. CSU-Parteivorstand, Thesen zur Zuwanderungspolitik vom 23.4.2001, S. 4.
- <sup>37</sup> Vgl. Bündnis 90/Die Grünen, Beschlüsse der Bundesdelegiertenkonferenz, März 2001, S. 2.
- <sup>38</sup> Vgl. Abschlussbericht der Kommission „Zuwanderung und Integration“ der CDU Deutschlands, S. 73.
- <sup>39</sup> Vgl. Eckpunkte-Papier der SPD-Bundestagsfraktion, „Die neue Politik der Integration: Zuwanderung, Integration, innerer Friede“ vom 12.6.2001, S. 7.
- <sup>40</sup> Vgl. Zuwanderungskonzept der FDP-Bundestagsfraktion, S. 3.
- <sup>41</sup> Vgl. Petra Pau, Position der PDS in der Einwanderungsdebatte, vom 29.3.2001, S. 3.
- <sup>42</sup> So Arbeitgeberpräsident Dieter Hundt und der Präsident des Deutschen Handwerksverbandes (ZDH), Dieter Philipp, gegenüber der Berliner Zeitung am 2.6.2001.
- <sup>43</sup> Vgl. Abschlussbericht der Kommission „Zuwanderung und Integration“ der CDU Deutschlands, S. 81 und Stellungnahme der Union zum Entwurf eines Gesetzes zur Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung vom 23.8.2001.
- <sup>44</sup> Vgl. SPD-Bundestagsfraktion, Die neue Politik der Zuwanderung: Steuerung, Integration, innerer Friede vom 6.7.2001, S. 14.
- <sup>45</sup> Vgl. Bündnis 90/Die Grünen, Multikulturelle Demokratie, Beschluss des Parteirates vom 13.11.2000, S. 5.
- <sup>46</sup> Vgl. Grundsätze des Deutschen Gewerkschaftsbundes für die Regelung der Einwanderung vom 13.3.2001, S. 8.
- <sup>47</sup> KOM(2000) 624 vom 10.10.2000.
- <sup>48</sup> Vgl. Eckpunkte des Niedersächsischen Innenministers Heiner Bartling zur Neuordnung des Zuwanderungsrechts, März 2001, S. 4.
- <sup>49</sup> Presseerklärung der Beauftragten der Bundesregierung für Ausländerfragen vom 9.8.2001.
- <sup>50</sup> Presseerklärung des Paritätischen Wohlfahrtsverbandes vom 23.8.2001.
- <sup>51</sup> Edmund Stoiber in einem Interview mit der SZ v. 4./5.8.2001, S. 6.
- <sup>52</sup> Vgl. UNHCR-Stellungnahme zur Anhörung „Nichtstaatliche Verfolgung“ des Ausschusses für Menschenrechte und Humanitäre Hilfe des Deutschen Bundestages am 29.11.1999, S. 13.
- <sup>53</sup> Wolfgang Grenz, Leiter der Abteilung „Länder und Asyl“ im Sekretariat der deutschen Sektion von Amnesty International bei einer öffentlichen Anhörung zur Einwanderungs- und Flüchtlingspolitik der PDS-Bundestagsfraktion am 2.3.2001, Kurzbericht S. 3f.
- <sup>54</sup> Vgl. Petra Pau, Position der PDS in der Einwanderungsdebatte vom 29.3.2001, S. 2.
- <sup>55</sup> Vgl. Zuwanderungskonzept der FDP-Bundestagsfraktion, S. 6; vgl. hierzu auch die Vorschläge von Pro Asyl für ein faires und effizientes Asylverfahren vom 16.3.2001, S. 2.
- <sup>56</sup> Vgl. Bündnis 90/Die Grünen, Multikulturelle Demokratie, Beschluss des Parteirates vom 13.11.2000, S. 5.
- <sup>57</sup> Vgl. SPD-Bundestagsfraktion, Handlungsempfehlungen zum Ausländer-, Asyl- und Asylverfahrensrecht vom 6.7.2001, S. 2f.
- <sup>58</sup> Vgl. Pressemitteilung der FDP-Bundestagsfraktion vom 3.8.2001 sowie Stellungnahme der Union zum Entwurf eines Gesetzes des Bundesinnenministers zur Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung vom 23.8.2001.
- <sup>59</sup> Vgl. Abschlussbericht der Kommission „Zuwanderung und Integration“ der CDU Deutschlands, S. 77.
- <sup>60</sup> Edmund Stoiber in einem Interview mit der SZ v. 4./5.8.2001, S. 6: „Ich vermisse wirkungsvolle Vorschläge, wie man den Asylmissbrauch eindämmen kann.“
- <sup>61</sup> Vgl. Stellungnahme der Deutschen Bischofskonferenz und der Evangelischen Kirche in Deutschland zum Referentenentwurf eines Zuwanderungsgesetzes vom 3.8.2001.

- 
- <sup>62</sup> Pro Asyl bezeichnete den Vorschlag in einer Presseerklärung vom 3.8.2001 als ein „unsittliches Angebot an die Kirchen, Kirchenasylfälle mit einer umfassenden Kostenübernahmeerklärung ‘freizukaufen’.“
- <sup>63</sup> Vgl. Petra Pau, Position der PDS in der Einwanderungsdebatte vom 29.3.2001, S. 3.
- <sup>64</sup> Vgl. Stellungnahme der Union zum Entwurf eines Gesetzes des Bundesinnenministers zur Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung vom 23.8.2001.
- <sup>65</sup> Pressemitteilung von Bündnis 90/Die Grünen vom 10.7.2001.
- <sup>66</sup> Vgl. Eckpunkte des Niedersächsischen Innenministers Heiner Bartling zur Neuordnung des Zuwanderungsrechts, März 2001, S. 4.
- <sup>67</sup> Vgl. Stellungnahme der Union zum Entwurf eines Gesetzes des Bundesinnenministers zur Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung vom 23.8.2001.
- <sup>68</sup> Thesen zur Zuwanderungspolitik des CSU-Parteivorstandes vom 23.4.2001, S. 4f.
- <sup>69</sup> Eckpunkte des Niedersächsischen Innenministers Heiner Bartling zur Neuordnung des Zuwanderungsrechts, März 2001, S. 6.
- <sup>70</sup> Vgl. Thesen des DGB für die Regelung der Einwanderung vom 3.4.2001, S. 2.